

# Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru dalam Rangka Meningkatkan Profesionalitas Guru di Kota Yogyakarta

<http://dx.doi.org/10.18196/jgp.2011.0015>

**Bachtiar Dwi Kurniawan**

Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

*Email: bachtiar\_dk@yahoo.com*

## ABSTRACT

This research was conducted to determine teacher certification policies, especially the line of portfolio, in order to improve professionalism teachers. Research certification policy implementation especially want to see how far the process of implementation conducted by the executive, and what factors influence teacher certification policy implementation in Kota Yogyakarta. Further research is intended to see the impact of teacher certification policy toward teacher professionalism in teaching and learning. This research was conducted using qualitative methods with descriptive approach. This study found several things, including: first, in terms of teacher certification process of policy implementation in both the City Department of Education and LPTKs can be said to run well and smoothly, just have a little problem, both are experiencing problems related to the limited facilities and supporting infrastructure. It happened because the central government did not allocate budget to support the implementation of the program. Second, in terms of policy impact, there has been no increase in certified teachers' professionalism significantly. The attitude of teachers in conducting certification policy is only visible when pursuing welfare only, while the quality of teaching received less attention.

Ke words: Policy Implementation, Certification, and Professionalism of teacher

#### ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui implementasi kebijakan sertifikasi guru dalam jabatan khususnya jalur portofolio dalam rangka meningkatkan profesionalisme guru. Penelitian implementasi kebijakan sertifikasi secara khusus ingin melihat sejauh mana proses Implementasi yang dilakukan oleh para implementor dan faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan sertifikasi guru di Kota Yogyakarta. Lebih jauh penelitian ini dimaksudkan untuk melihat dampak dari kebijakan sertifikasi guru terhadap profesionalitas guru di dalam melakukan proses belajar mengajar. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Berdasarkan dari analisa data yang ada, penelitian ini menemukan beberapa hal, diantaranya adalah: pertama, dari segi proses pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru baik di tingkat Dinas Pendidikan Kota dan LPTK bisa dikatakan berjalan dengan baik dan lancar, cuman ada sedikit persoalan, keduanya mengalami masalah berkaitan dengan keterbatasan sarana dan prasarana pendukung. Hal itu terjadi lantaran pemerintah pusat tidak mengalokasikan anggaran untuk mensupport pelaksanaan implementasi program. Kedua, dari segi dampak kebijakan, sertifikasi belum ada peningkatan profesionalitas guru secara signifikan. Sikap para guru dalam menjalankan kebijakan sertifikasi terlihat hanya mengejar kesejahteraan semata, sementara mutu pengajaran kurang mendapat perhatian.

Kata kunci: Implementasi kebijakan, Sertifikasi, Profesionalisme guru

#### PENDAHULUAN

Pendidikan adalah aspek penting dan merupakan ujung tombak dalam rangka meningkatkan kualitas sumberdaya manusia agar supaya mampu bersaing di tengah kompetisi kehidupan berbangsa yang semakin maju dan modern. Pendidikan adalah investasi jangka panjang dan menjadi kunci untuk masa depan yang lebih baik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tanpa adanya pendidikan yang memadai dan berkualitas, maka bangsa Indonesia akan semakin tertinggal di buritan peradaban. salah satu aspek penting untuk memajukan pendidikan adalah adanya guru-guru yang profesional.

Guru merupakan salah satu komponen dari mikro sistem pendidikan yang sangat strategis dan banyak mengambil peran di dalam proses pendidikan secara luas khususnya dalam pendidikan persekolahan (Suyanto dan Hisyam, 2000; 27). Guru atau pendidik merupakan subyek yang sangat sentral bagi terselenggaranya mutu pendidikan yang berkualitas.

Berbicara masalah profesionalitas guru di Indonesia, bisa dikatakan sangat memprihatinkan karena sangat rendah mutu profesionalitasnya. Hal ini dapat dilihat dari kelayakan guru mengajar. Dari total jumlah guru

di Indonesia (dari TK sampai SLTA, termasuk Madrasah, swasta maupun negeri) yang berjumlah 2.777.802 guru, baru 34,49% atau sekitar 958.056 guru yang memiliki kualifikasi S-1. Dengan perincian sebagai berikut, guru SLTP yang berjumlah 686.402, baru 53,47% yang sudah memiliki kualifikasi S-1. Guru SLTA dengan jumlah 312.616 guru yang terdiri dari SMA dan MA, baru 68,78% sudah berkualifikasi S-1. Di SMK dari 168.031 guru, 64,70% juga sudah berkualifikasi S-1. Guru SD dan MI, baik negeri maupun swasta merupakan kelompok guru dengan jumlah paling banyak yang belum berkualifikasi S-1, yaitu dari 1.452.809 guru, baru 9,01% yang berkualifikasi S-1, sekitar 130.898 guru (Balitbang Depdiknas RI, 2000)

Pendidikan yang bermutu sangat tergantung pada keberadaan guru yang bermutu, yakni guru yang profesional, sejahtera dan bermartabat. Oleh karena itu keberadaan guru yang bermutu merupakan syarat mutlak hadirnya sistem dan praktik pendidikan bermutu. Hampir semua bangsa di dunia ini selalu mengembangkan kebijakan yang mendorong keberadaan guru yang bermutu. Negara-negara tersebut seperti Singapura, Korea Selatan, Jepang, Amerika Serikat, yang telah mengembangkan kebijakan langsung mempengaruhi mutu dengan melaksanakan sertifikasi guru. Guru yang sudah ada harus mengikuti uji kompetensi untuk mendapatkan sertifikat profesi guru (Jalal, 2007)

Terkait dengan hal tersebut maka pemerintah melalui Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) telah melakukan berbagai macam upaya strategis untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan sumber daya manusia Indonesia dengan memberi perhatian khusus kepada para guru. Salah satu upayanya adalah dengan mengeluarkan kebijakan yang mengupayakan peningkatan profesionalitas tenaga guru dengan kebijakan sertifikasi. Kebijakan sertifikasi guru diatur melalui melalui Permendiknas No 18/2007 yang mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-undang Guru dan Dosen No. 14/2005 serta Peraturan Pemerintah No.19/2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Sertifikasi guru menjadi landasan menjamin keberadaan guru yang profesional untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional. Pelaksanaan sertifikasi guru diharapkan mampu sebagai solusi berkaitan dengan

pencapaian standar guru yang berkualitas dan professional tersebut. Kebijakan Sertifikasi Guru melalui Permendiknas No 18/2007 merupakan salah satu upaya Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) dalam rangka meningkatkan kualitas dan profesionalitas guru sehingga pembelajaran di sekolah menjadi berkualitas. Tujuan sertifikasi adalah (1) menentukan kelayakan guru dalam melaksanakan tugas sebagai pendidik profesional, (2) meningkatkan proses dan hasil pembelajaran, (3) meningkatkan kesejahteraan guru, (4) meningkatkan martabat guru; dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional yang bermutu.

Berdasar Permendiknas No 18/2007, proses sertifikasi guru dalam jabatan khususnya jalur portofolio mensyaratkan adanya dokumen portofolio yang harus dikumpulkan oleh para guru yang akan menjadi alat ukur uji kompetensi. Program sertifikasi yang dilaksanakan secara obyektif, valid dan berkeadilan akan berpengaruh positif terhadap peningkatan kinerja guru dan selanjutnya akan berpengaruh positif terhadap peningkatan mutu pendidikan nasional (Djaali, 2007).

Setelah berjalan hampir tiga tahun, proses pelaksanaan sertifikasi guru yang telah berlangsung sejak 2006-2008, tidak luput dari permasalahan di lapangan. Diantaranya adalah terlalu beratnya persyaratan pengumpulan dokumen portofolio. Dalam Permendiknas Nomor 18/2007, dimana dalam jabatan disebutkan bahwa sertifikasi bagi guru dalam jabatan dilaksanakan melalui uji kompetensi dalam bentuk penilaian portofolio atau penilaian kumpulan dokumen yang mencerminkan kompetensi guru dengan mencakup 10 komponen.

Jika kesepuluh komponen tersebut telah dapat terpenuhi secara obyektif dengan mencapai skor minimal 850 atau 57% dari perkiraan skor maksimum (1500), maka yang bersangkutan bisa dipastikan untuk berhak menyandang predikat sebagai guru profesional, beserta sejumlah hak dan fasilitas yang melekat dengan jabatannya. Sayangnya, untuk memenuhi batas minimal tersebut ternyata tidak semudah yang dibayangkan. Sebagai masalah turunan dari beratnya persyaratan tersebut adalah munculnya kecurangan terutama dalam pelampiran dokumen portofolio. Pemalsuan dokumen portofolio menjadi peristiwa yang tidak terelakkan.

Berdasar temuan penting oleh Tim Monitoring dan Evaluasi (Monev)

Independen yang dipilih Konsorsium Sertifikasi Guru dalam laporan mengenai Monev Sertifikasi Guru dalam Jabatan 2008. Tim tersebut secara komprehensif memberikan rekomendasi kepada pemerintah untuk peningkatan pelaksanaan sertifikasi guru bagi sekitar 2,7 juta guru yang harus selesai pada 2015. Unifah Rosyidi, Ketua Tim Monev Independen mewakili Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), mengatakan, dari evaluasi sertifikasi guru kuota 2006-2008 ditemukan penilaian portofolio yang sulit dipenuhi guru adalah karya pengembangan profesi, partisipasi forum ilmiah, dan penghargaan yang relevan dengan bidang pendidikan (<http://www.penapendidikan.com/pelaksanaan-sertifikasi-guru-perlu-dievaluasi.html>).

Untuk melihat lebih jauh bagaimana proses implementasi kebijakan sertifikasi guru, maka perlu untuk melakukan kajian yang mendalam dalam rangka menelaah lebih jauh pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi. Sejauhmana kebijakan sertifikasi berdampak pada profesionalitas guru? Oleh karena itu menarik untuk dilakukan kajian atau penelitian lebih jauh berkait dengan hal itu tersebut.

Penelitian implementasi kebijakan sertifikasi guru ini difokuskan pada satuan pendidikan tingkat Sekolah Dasar (SD). Alasan kenapa satuan pendidikan SD dipilih selain untuk fokus juga karena guru pada pendidikan dasar dinilai paling tidak siap di dalam menjalankan kebijakan sertifikasi guru lantaran beratnya persyaratan dokumen portofolio yang harus dikumpulkan. Di samping itu juga sekolah dasar adalah basis fundamental dari proses pendidikan pada tahap awal sehingga potret guru pada sekolah dasar akan menentukan kemampuan anak didik yang selanjutnya akan menentukan proses pendidikan pada tahap selanjutnya. Penelitian ini lebih memfokuskan pada guru SD yang sudah PNS.

Adapun pemilihan lokasi penelitian ini adalah Kota Yogyakarta yang di kenal sebagai kota pelajar dan menjadi barometer pendidikan nasional serta mempunyai mutu pendidikan yang relatif lebih baik. Sebagai daerah yang relatif *well educated*, maka menarik untuk di kaji bagaimana pelaksanaan implementasi kebijakan sertifikasi guru dalam rangka meningkatkan profesionalitas guru?

Berawal dari keadaan-keadaan yang disampaikan diatas, maka ditentukan rumusan masalah yang menjadi pertanyaan pokok dalam penelitian ini adalah: Bagaimanakah implementasi kebijakan sertifikasi guru Sekolah Dasar Negeri di Kota Yogyakarta? Bagaimanakah proses pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru, khususnya guru Sekolah Dasar Negeri di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dan Lembaga Pengada Tenaga Kependidikan (LPTK) Rayon 11? Bagaimanakah dampak sertifikasi guru terhadap profesionalitas guru Sekolah Dasar Negeri di Kota Yogyakarta? Apakah faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan sertifikasi guru Sekolah Dasar Negeri di Kota Yogyakarta?

## KERANGKA TEORITIK

### 1. Profesionalitas

Sebenarnya sudah sejak lama, guru dikategorikan sebagai sebuah profesi yang berfungsi melakukan pengajaran pada satuan pendidikan sesuai dengan ketentuan dan aturan yang berlaku. Organisasi guru di Amerika Serikat (NEA) mengartikan guru sebagai petugas yang langsung terlibat dalam tugas-tugas pendidikan. Hal tersebut juga ditegaskan dalam rekomendasi UNESCO/ILO tentang status guru sebagai hasil dari Konferensi Khusus Antar Pemerintah tahun 1966 yang menyebutkan bahwa guru meliputi semua orang di sekolah yang bertanggungjawab dalam pendidikan para murid (Supeno, 1995;25). Sebagai profesi, maka pekerjaan menjadi guru tidak boleh dilakukan atau digantikan oleh orang lain yang tidak mempunyai syarat untuk menjalani profesi bersangkutan.

Profesi dimaknai sebagai pekerjaan yang membutuhkan pelatihan dan penguasaan terhadap suatu pengetahuan khusus. Suatu profesi biasanya memiliki asosiasi profesional, kode etik, serta proses sertifikasi dan lisensi yang khusus untuk bidang profesi tersebut (<http://id.wikipedia.org/wiki/Profesi>).

Guru berfungsi untuk membentuk dan memajukan seseorang, masyarakat, bangsa dan negara untuk mencapai derajat kualitas sumberdaya manusia dan peradaban yang unggul. Keunggulan sumberdaya manusia dan dunia pendidikan yang telah membawa kepada kemajuan dan kemodernan tidak bisa dilepaskan dari peran serta dari

seorang guru. Sehingga masyarakat modern yang berkualitas memerlukan guru-guru yang professional (Tilaar, 1995; 318).

Guru yang profesional adalah guru yang memenuhi standar profesi tertentu. Secara etimologi kata profesi berasal dari bahasa Inggris *profession* atau bahasa latin *profecus* yang artinya mengakui, pengakuan, menyatakan mampu, atau ahli dalam melaksanakan pekerjaan tertentu. Secara terminologi profesi dapat diartikan sebagai suatu pekerjaan yang mensyaratkan pendidikan tinggi bagi pelakunya yang ditekankan pada pekerjaan mental bukan manual.

Penyebutan istilah profesional merujuk pada dua hal. *Pertama*, orang yang menyandang sebagai suatu profesi, misalnya “dia seorang yang profesional”. *Kedua*, penampilan seseorang yang melakukan pekerjaannya yang sesuai dengan profesinya (Dedy Supriyadi, 2004; 221). Pada umumnya orang memberikan arti yang sempit terhadap pengertian profesional. Profesional diartikan sebagai suatu keterampilan teknis yang dimiliki seseorang. Profesional mempunyai makna ahli (*ekspert*), tanggungjawab (*responsibility*), baik tanggungjawab intelektual maupun tanggungjawab moral dan memiliki rasa kesejawatan. Dengan demikian professional dapat dipandang dari tiga dimensi yaitu, ahli, rasa tanggungjawab dan rasa kesejawatan (Supriyadi, 2004;221).

Profesionalitas selalu mengacu pada seperangkat pengetahuan, kemampuan dan nilai dari petunjuk-petunjuk praktis profesional (Fiona Hilferty, 2008; 161–173). Profesionalitas juga merujuk pada karakter dari kerja-kerja profesional, termasuk kualitas kerja dan standar tentang petunjuk pelaksanaan. Guru yang mempunyai sifat profesional adalah guru yang dalam persepsi rekan sejawatnya mampu bekerja secara serius, menampilkan komitmen yang tinggi dan melampaui harapan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan para siswa. Sehingga dalam hal ini maka guru profesional adalah guru yang menaruh rasa hormat pada rekan sejawat, memiliki kompetensi dan keahlian (Tschannen- Moran, 2009; 45).

Di Amerika, guru profesional dituntut memiliki lima hal yang menjadi indikator: (1) Guru mempunyai komitmen pada siswa dan proses belajarnya, (2) Guru menguasai secara mendalam bahan/mata pelajaran yang diajarkannya serta cara mengajarnya kepada siswa, (3) Guru

bertanggung jawab memantau hasil belajar siswa melalui berbagai cara evaluasi, (4) Guru mampu berfikir sistematis tentang apa yang dilakukannya dan belajar dari pengalamannya, (5) Guru seyogyanya merupakan bagian dari masyarakat belajar dalam lingkungan profesinya (Vandevoort, Beardsley, Berliner, 2004)

Berdasarkan PP No. 74/2008 tentang guru, diantaranya memuat tentang persyaratan kompetensi yang harus dimiliki oleh guru. Ada 4 kompetensi yang harus dimiliki oleh guru profesional, diantaranya adalah kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial dan kompetensi profesional. Kompetensi profesional sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan kemampuan guru dalam menguasai pengetahuan bidang ilmu pengetahuan, teknologi, dan/atau seni dan budaya yang diampunya yang sekurang-kurangnya meliputi penguasaan: a) materi pelajaran secara luas dan mendalam sesuai dengan standar isi program satuan pendidikan, mata pelajaran, dan/atau kelompok mata pelajaran yang akan diampu. b) konsep dan metode disiplin keilmuan, teknologi, atau seni yang relevan, yang secara konseptual menaungi atau koheren dengan program satuan pendidikan, mata pelajaran, dan/atau kelompok mata pelajaran yang akan diampu.

## **2. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan adalah fase yang sangat menentukan di dalam proses kebijakan, bisa jadi fase ini menjadi tahap yang sangat krusial karena menyangkut dinamika, masalah atau problematika yang dihadapi sehingga akan berimbas pada dampak dan tujuan dari kebijakan publik. Oleh karena itu dibutuhkan proses implementasi yang efektif, tanpa adanya implementasi yang efektif keputusan-keputusan yang dibuat oleh pengambil keputusan tidak akan berhasil dan sukses (Edward III, 1980; 10)

Dengan demikian, untuk memahami apa yang telah terjadi setelah sebuah program ditetapkan adalah bagian dari implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas-aktivitas yang terjadi setelah penerbitan perintah dari otoritas pemangku kebijakan publik termasuk usaha-usaha baik dari aspek pelaksana dan dampak substantifnya terhadap rakyat (Sabatier and Mazmanian, 1983; 4),



Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Ini mempunyai makna bahwa implementasi adalah pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Implementasi di sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (Lester dan Stewart, 2000; 104-105).

Ripley dan Franklin berpendapat bahwa Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah (Ripley dan Franklin, 1982; 4).

Dengan demikian maka implementasi adalah sebuah proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan. Ini pada dasarnya adalah kemampuan untuk membangun hubungan dalam mata rantai sebab akibat agar kebijakan bisa berdampak (Parsons, 2005;466).

### 3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Sejumlah teori tentang implementasi kebijakan menengaskan bahwa terdapat sejumlah faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Dalam studi implementasi kebijakan, faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan seperti yang diteoritisasi oleh para ahli terbagi dalam banyak model. Adapun beberapa model studi implementasi yang dikembangkan oleh para ahli tersebut adalah seperti model Meter dan Horn, Sabatier dan Mazmanian serta George C. Edward III

Model Implementas Meter dan Horn (1975) adalah model yang paling klasik. Model ini menggambarkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara beralur lurus yang dimulai dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik. Menurut Meter dan Horn ada enam variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan, yakni:

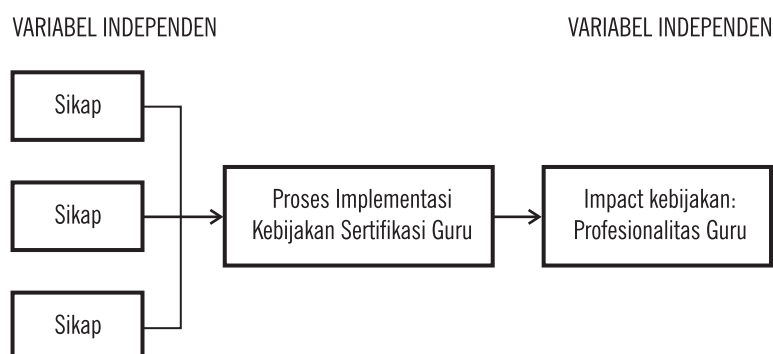
- a. Standar dan sasaran kebijakan;
- b. Sumberdaya;
- c. Aktivitas implementasi dan komunikasi organisasi;
- d. Karakteristik agen pelaksana/implementor;
- e. Kondisi ekonomi, sosial dan politik;
- f. Kecenderungan (desposition) pelaksana/implementor.

Keberhasilan implementasi menurut Grindel dipengaruhi oleh dua variabel besar (dalam Meter dan Horn, 1975), yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Variabel isi kebijakan mencakup sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran, sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah kebijakan sudah tepat. Apakah sebuah kebijakan telah menyebukan implementornya secara rinci, apakah kebijakan didukung oleh sumberdaya yang memadai. Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup; (a) seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, (b) karakteristik rezim yang berkuasa, dan (3) tingkat kepatuhan dan responsifitas kelompok sasaran.

Model implementasi kebijakan dari George C. Edward III, yang dimulai dengan pertanyaan: prakondisi-prakondisi apa yang membuat implementasi kebijakan dapat berhasil. Berkaitan dengan pertanyaan ini, Edward menjawab bahwa yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan ada empat variabel krusial yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap para pelaksana dan struktur birokrasi (Edward III, 1980:10).

Jadi dengan berdasar pada penjelasan di atas, maka faktor komunikasi, sumber daya, disposisi/ kecenderungan implementor, dan struktur birokrasi mempengaruhi derajat keberhasilan implementasi kebijakan. Masing-masing faktor tersebut saling berinteraksi dan mempengaruhi satu sama lainnya, yang pada akhirnya mempengaruhi implementasi kebijakan.

Hubungan variabel sumberdaya, sikap dan hubungan organisasi, sebagai variabel independen terhadap implementasi kebijakan sertifikasi guru di kota Yogyakarta akan dijelaskan dalam uraian berikut:



## METODE PENELITIAN

Penelitian kebijakan adalah penelitian empirik yang dilakukan untuk memverifikasi proporsi-proporsi mengenai beberapa aspek hubungan antara alat dan tujuan dan proses kebijakan. Penelitian kebijakan publik dapat dipikirkan sebagai penelitian sosial terapan karena bentuk penelitian tersebut memiliki fokus utama yang sama dengan penelitian terapan, yakni pemecahan masalah praktis” (Meyer dan Greenwood, 1984;66).

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Format penelitian kualitatif yang dipilih untuk meneliti implementasi kebijakan adalah format kualitatif deskriptif, yaitu; sebuah format yang bertujuan untuk menggambarkan, meringkas berbagai kondisi, berbagai situasi dan berbagai fenomena realitas sosial di masyarakat (Bungin, 2000;49-52).

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer adalah sumber data yang diperoleh langsung dari pihak yang memberikan informasi sedangkan sumber data sekunder adalah sumber yang secara tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data (Sugiyono, 2003). Yang dimaksud dengan data primer dalam penelitian ini adalah *key person* (purposive sampling) yang menjadi objek wawancara penelitian sedangkan data sekunder adalah data yang berasal dari dokumen yang diperoleh dari buku, bahan laporan dari instansi terkait, bahan dari internet, artikel atau opini media massa. Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik-teknik sebagai berikut: Observasi; dilaksanakan dengan melakukan pengamatan secara langsung terhadap obyek penelitian, dengan maksud memperoleh gambaran nyata pada hasil temuan. Wawancara; dilakukan terhadap responden yang telah ditentukan untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas dan mendalam tentang

berbagai hal yang diperlukan, yang berhubungan dengan masalah penelitian. Dokumentasi; pengumpulan data sekunder yang berkaitan dengan implementasi kebijakan sertifikasi guru di Kota Yogyakarta.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian adalah deskriptif kualitatif. Proses analisis data ini di mulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, dilanjutkan dengan mereduksi data dengan membuat abstraksi yaitu membuat rangkuman yang inti, proses dan pernyataan-pernyataan perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya. Langkah selanjutnya menyusunnya dalam satuan-satuan untuk dikategorisasikan sambil membuat koding, pada tahap akhir adalah dengan mengadakan pemeriksaan keabsahan data. Setelah itu barulah ke tahap penafsiran data. (Meolong, 2003; 190).

## **HASIL DAN ANALISIS**

### **1. Proses Sertifikasi Di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta**

Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam rangka melaksanakan kebijakan sertifikasi guru telah melakukan langkah sesuai dengan ketentuan kerja dan pembagian tugas yang berlaku. Dinas Pendidikan berperan dalam sosialisasi, menetapkan peserta, mengumpulkan dan mengirimkan portofolio ke LPTK, mengumumkan hasil penilaian LPTK, dan melakukan koordinasi dengan Dinas Pendidikan provinsi, LPMP, dan LPTK. Sementara itu, Kandepag hanya berperan dalam pendataan calon peserta yang mendaftar, pengumpulan dan pengiriman portofolio ke LPTK, dan penyampaian hasil penilaian LPTK (Hastuti, 2007; 5).

Sasaran peserta sertifikasi guru secara nasional yang ditetapkan oleh pemerintah setiap tahunnya terbatas. Oleh karena itu, ditentukanlah kuota peserta sertifikasi guru untuk setiap provinsi dan kabupaten/kota. Kuota provinsi ditetapkan oleh direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan (Ditjen PMPTK). Kuota kabupaten/kota dihitung oleh Lembaga Penjaminan Mutu Pendidikan (LPMP) bersama dinas pendidikan provinsi dan dinas pendidikan kabupaten/kota. Penghitungan kuota kabupaten/kota didasarkan atas jumlah guru yang memenuhi persyaratan pada kabupaten/kota tersebut. Kuota kabupaten/kota meliputi kuota guru PNS dan bukan PNS, serta kuota per jenis dan

jenjang pendidikan TK, SD, SMP, SMA, SMK dan SLB serta guru yang diangkat dalam jabatan pengawas. Kuota guru yang berstatus PNS minimal 75% dan maksimal 85%, kuota bukan PNS minimal 15% dan maksimal 25%, disesuaikan dengan proporsi jumlah guru pada masing-masing daerah.

Kuota kabupaten/kota ditetapkan melalui kesepakatan dan disahkan bersama antara dinas pendidikan provinsi, dinas pendidikan kabupaten/kota, dan LPMP dalam satu pertemuan koordinasi. Kuota per jenis dan jenjang pendidikan yang telah ditetapkan dapat bergeser disesuaikan dengan kondisi di masing-masing kabupaten/kota. Apabila kuota kabupaten/kota yang sudah ditetapkan tidak dapat dipenuhi, maka dinas pendidikan kabupaten/kota segera melaporkan ke LPMP untuk dipindahkan ke kabupaten/kota lain dalam provinsi tersebut (Depdiknas, 2007).

Proses penetapan kuota pada jalur portofolio mengalami perbaikan dari tahun ke tahun. Pada penetapan kuota 2006 dan kuota 2007, pembagian untuk tingkat kabupaten/kota ditetapkan secara terpusat oleh Dirjen PMPTK Depdiknas. Pada penetapan kuota 2007 tambahan, Depdiknas hanya menetapkan kuota sampai tingkat provinsi, selanjutnya provinsi menetapkan kuota untuk setiap kabupaten/kota yang ada di wilayahnya. Pada penetapan kuota 2008 diberlakukan hal yang sama. Namun, kuota kabupaten/kota ditetapkan secara bersama oleh Dinas Pendidikan kabupaten/kota, Dinas Pendidikan provinsi, dan LPMP.

Secara spesifik, penetapan peserta melalui jalur portofolio berbeda untuk kuota 2006, 2007, 2007 tambahan, dan 2008. Pada kuota 2006, peserta ditetapkan berdasarkan urutan kriteria prestasi akademik, beban mengajar, dan masa kerja. Pada kuota 2007, urutan kriteria penetapan peserta berubah menjadi masa kerja, usia, pangkat/golongan, beban mengajar, jabatan/tugas tambahan, dan prestasi kerja. Pada kuota 2007 tambahan, kriteria peserta adalah prestasi akademik dan masa kerja. Pada penetapan peserta kuota 2008, terdapat penambahan persyaratan peserta, yakni guru berpendidikan S1/D4 yang sudah memiliki NUPTK, sedangkan urutan kriterianya sama dengan pada penetapan peserta kuota 2007.

Proses sosialisasi di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dilakukan

dengan cara berantai, sebelumnya Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta mengundang para kepala sekolah untuk diberikan informasi dan pengarahan berkaitan dengan kebijakan program sertifikasi guru dan diberi buku panduan sertifikasi. Kepala sekolah dihimbau untuk menginformasikan lebih lanjut kepada para guru di sekolah masing-masing.

Dalam sosialisasi tentang kebijakan sertifikasi guru, mengingat lantaran kuota sangat terbatas maka hanya guru yang memenuhi syarat saja yang berhak untuk didaftarkan terlebih dahulu kepada panitia sertifikasi. Setelah para guru yang berhak mendaftar mengentri data sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan, maka panitia sertifikasi guru melakukan penilaian berdasarkan prioritas yang ada.

Setelah sosialisasi dilakukan kepada kepala sekolah dan kepala sekolah menginformasikan kepada para guru, maka panitia membuat surat edaran kepada semua sekolah berkaitan dengan data diri guru. Para guru yang ada di semua sekolah diwajibkan mengisi form data diri guru dan diminta dikumpulkan kepada panitia sertifikasi guru di Dinas Pendidikan kota. Kemudian data tersebut di *entry* oleh panitia sertifikasi guru untuk ditentukan daftar peserta berdasarkan prioritas yang sudah dibuat dan disesuaikan dengan kuota yang ada. Setelah itu, maka daftar peserta yang memenuhi kriteria awal untuk ikut sertifikasi diumumkan.

Berdasarkan kuota sertifikasi guru yang diterimanya, Dinas Pendidikan Provinsi dan Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota melakukan seleksi internal dengan menggunakan skala prioritas dan kriteria yang telah disepakati, dan menetapkan guru peserta sertifikasi. Kriteria penilaian untuk menentukan daftar urut peserta adalah usia, masa kerja, golongan, beban mengajar, tugas tambahan, dan prestasi kerja (Depdiknas, 2007; 18).

Kuota yang ditetapkan oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta berdasarkan kriteria yang ada dan berkas penyusunan portofolio yang dikumpulkan para guru di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta serta penilaian yang dilakukan oleh asesor di LPTK, maka dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

(Lihat Tabel 1)

TABEL 1. DAFTAR REKAPITULASI PESERTA SERTIFIKASI GURU SDN KOTA YOGYAKARTA

No	Tahun	Peserta Sertifikasi	Lulus	Tidak lulus	% Kelulusan
1	2006	46	46	0	100%
2	2007	151	151	0	100%
3	2008	177	174	3	98,3%
4	2009	467	450	17	96,3%

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta , 2010

## 2. Proses Sertifikasi Di LPTK

Penilaian Portofolio sertifikasi guru dilakukan oleh Lembaga Pengadaan Tenaga Pendidikan (LPTK) penyelenggara sertifikasi guru dalam bentuk Rayon yang terdiri dari LPTK induk dan LPTK mitra yang dikoordinasi oleh Konsorsium Sertifikasi Guru (KSG).

Pelaksanaan Sertifikasi Guru di kota Yogyakarta, sesuai dengan Peraturan Menteri No. 18/2007 tentang Pembagian Rayon Sertifikasi, maka Kota Yogyakarta masuk Rayon 11. Dalam Rayon 11 tersebut ditunjuk Universitas Negeri Yogyakarta sebagai LPTK induk dan didukung LPTK Mitra yang terdiri dari Universitas Ahmad Dahlan, Universitas Sanata Dharma dan Universitas Sarjana Wiyata Tamansiswa. Penunjukkan Universitas Negeri Yogyakarta (UNY) sebagai pelaksana program sertifikasi, karena UNY sebagai perguruan tinggi yang menyelenggarakan program pengadaan tenaga kependidikan dan memiliki jumlah prodi kependidikan yang berkualitas. Pada 2009 terjadi perubahan pelaksana penilaian sertifikasi guru, UNY tetap menjadi LPTK induk bekerjasama dengan perguruan tinggi mitra, yaitu; Universitas Ahmad Dahlan (UAD) dan Universitas PGRI Yogyakarta (UPY).

Rayon 11 membentuk Panitia Sertifikasi Guru (PSG) yang melakukan tugas menyusun deskripsi tugas dan melaksanakan koordinasi persiapan pelaksanaan, menyiapkan sarana dan prasarana pengolahan data (hardware), *brainware* dan ATK, melakukan perekrutan dan evaluasi asesor. Asesor adalah seseorang yang melakukan penilaian secara langsung terhadap dokumen portofolio yang ada. Panitia sertifikasi Rayon 11 di dalam melaksanakan penilaian portofolio sertifikasi guru menggunakan program *entry* data berbasis ITC. Program *entry* data dilakukan sendiri oleh asesor.

Pemberian skor/penilaian masing-masing komponen portofolio dilakukan oleh asesor kecuali pada komponen penilaian oleh atasan dan pengawas. Pada komponen penilaian atasan dan pengawas, asesor tinggal menerima jadi hasil nilai atau pemberian skor dari masing-masing atasan dan pengawas para guru bersangkutan. Semua skor dari 10 komponen portofolio tersebut dijumlah, guru harus memenuhi batas minimal kelulusan dengan total nilai 850.

Di dalam pelaksanaan penilaian portofolio, tidak bisa dihindari terjadi yang namanya perbedaan pemberian nilai (skor) antara masing-masing asesor terhadap dokumen portofolio yang ada. Sehingga harus dicari format dan titik temu dalam rangka memutuskan hasil akhir nilai yang diberikan. kedua asesor harus melakukan kesepakatan secara obyektif. Apabila tidak tercapai kata sepakat antara kedua asesor maka akan dilakukan penilaian oleh asesor ketiga.

### 3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan

Penelitian ini memfokuskan pada tiga variabel berpengaruh (*dependent*), yaitu; faktor sikap, sumber daya dan hubungan antarorganisasi yang akan dibahas secara berurutan sebagai berikut:

#### a. Sumber daya.

Faktor sumber daya, khususnya yang berkait dengan SDM, baik di tingkat LPTK maupun Dinas Pendidikan Kota tidak mengalami masalah dari sisi kuantitas dan kualitas pelaksana. Ketersediaan SDM yang memadai dalam menjalankan kebijakan sertifikasi di Kota Yogyakarta merupakan faktor pendorong keberhasilan pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru.

Faktor sumber daya finansial yang menjadi penghambat adalah berkait dengan mekanisme penganggaran khususnya yang ada di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Ternyata Dinas Pendidikan setempat tidak mendapat *support* anggaran dari Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kebijakan. Bahkan pada awal pelaksanaannya, Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta belum mendapat kejelasan berkait dengan dana pelaksanaannya. Hal ini terjadi lantaran Pemerintah tidak memberikan penjelasan di awal berkait dengan mekanisme anggaran keperluan pelaksanaan sertifikasi di tingkat daerah. Sehingga hal tersebut cukup mengganggu proses pelaksanaan sertifikasi guru. Masalah ketersediaan anggaran yang tidak jelas ini hanya



terjadi pada waktu awal pelaksanaannya saja, tetapi setelah mendapat kejelasan mekanisme dan alokasi anggaran dari Pemkot Yogyakarta berkait dengan pelaksanaan operasional di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta untuk selanjutnya faktor anggaran tidak terjadi masalah.

Sedangkan faktor sumber daya fasilitas sarana prasarana mengalami kendala b. berkait dengan keterbatasan infrastruktur fasilitas sarana prasarana baik di LPTK dan Dinas Pendidikan. Masing-masing instansi mengalami masalah terutama berkait dengan tidak adanya sarana prasarana pendukung pelaksanaan program, diantaranya seperti fasilitas komputer, IT, dan gudang penyimpanan dokumen penting yang berhubungan dengan sertifikasi.

*b. Faktor Sikap pelaksana*

sejauh hasil temuan tidak menemukan masalah dan kendala yang berarti. Pelaksana sangat memahami maksud dan tujuan kebijakan dengan baik. Dengan demikian berarti proses transfer informasi tentang isi kebijakan tersampaikan dengan baik, sehingga tidak ada *miss* dan *defisit* pemahaman terhadap maksud dan tujuan kebijakan dicanangkan. Sedangkan faktor sikap dengan indikator komitmen pelaksana dalam menjalankan kebijakan, sejauh ini tidak ditemukan indikasi kalau pelaksana tidak berkomitmen menjalankan kebijakan sertifikasi baik di tingkat LPTK Rayon 11 UNY maupun Dinas Pendidikan Kota. Sehingga komitmen agen pelaksana kebijakan sangat tinggi, komitmen yang tinggi ini juga bisa dilihat dari kepatuhan agen pelaksana kebijakan menjalankan tugas yang sudah diamanahkan oleh pimpinan dan organisasi dengan sungguh-sungguh berdasar ketentuan yang berlaku. Sehingga tingkat kepatuhan terhadap ketentuan kebijakan sangat tinggi.

*c. Hubungan Antarorganisasi*

Dengan indikator struktur birokrasi/banyaknya instansi yang terlibat dalam sertifikasi guru, masing-masing instansi tidak mempermasalahkan selama ada kejelasan tugas dan fungsi yang dijalankan. Meskipun banyak instansi yang terlibat di dalam proses pelaksanaan sertifikasi guru, proses pelaksanaannya di Kota Yogyakarta tidak mengalami kendala, semua berjalan sesuai dengan tugas dan tanggungjawab masing-masing. Proses

komunikasi dan koordinasi antarinstansi berjalan dengan lancar dan baik sesuai dengan aturan yang ada.

#### **4. Dampak Implementasi Kebijakan Sertifikasi**

Data di lapangan menunjukkan bahwa memang para guru membuat rencana pelaksanaan pembelajaran (RPP). Para guru membuat RPP itu memang sudah menjadi keharusan apakah guru bersangkutan sudah sertifikasi atau belum. Cuma masalahnya adalah apakah pembuatan RPP itu lantaran unsur keterpaksaan dalam rangka melengkapi administrasi sekolah atau memang wujud dari kesadaran dari sang guru untuk benar benar membuatnya dalam rangka komitmen dan panggilan moral dari sang guru untuk tetap komitmen membuat RPP walaupun tanpa adanya pengawasan ataupun penilaian. Selama ini ketika guru membuat RPP, yang dominan adalah karena adanya kewajiban memenuhi administrasi sekolah.

Jika dilihat dari pemaparan kepala sekolah dan guru yang belum mendapat sertifikasi, tingkat kehadiran para guru sebelum dan sesudah sertifikasi dan mendapat sertifikat pendidik profesional bisa dikatakan tidak ada perubahan atau wajar saja. Hal ini terjadi lantaran di dorong juga dengan adanya ketentuan dari pemerintah kota berkait dengan jam kerja/jam mengajar (dilihat Perwal No. 40/2007). Sehingga motif bekerja dalam konteks kedisiplinan waktu belajar mengajar lebih pada adanya aturan yang diterbitkan pemerintah kota tersebut bukan karena adanya sertifikasi.

Proses belajar mengajar di kelas, sangat ditentukan oleh keberadaan para guru. Faktor penting yang menentukan proses belajar mengajar itu diantaranya adalah kedisiplinan para guru. Guru yang profesional adalah guru yang mencurahkan sebagian besar waktunya dalam proses belajar mengajar. Faktor lain untuk mengetahui tingkat profesionalitas guru adalah tertib administrasi. Sebagai bukti bahwa guru bersangkutan adalah guru yang profesional maka guru tersebut harus mau dan mampu membuat rencana pelaksanaan pembelajaran (RPP). Rencana pembelajaran sangat penting sekali dalam proses belajar mengajar, yakni sebagai pedoman bagi para guru di dalam menyampaikan materi pembelajaran. Guru harus menyampaikan materi sesuai dengan tahapan

pembelajaran yang ada sehingga materi yang disampaikan sedapat mungkin runtut dan terarah (sistematis).

Pemaparan diatas, diketahui bahwa memang para guru membuat rencana pelaksanaan pembelajaran (RPP). Para guru membuat RPP itu memang sudah menjadi keharusan apakah guru bersangkutan sudah sertifikasi atau belum. Namun masalahnya adalah apakah pembuatan RPP itu lantaran unsur keterpaksaan dalam rangka melengkapi administrasi sekolah atau memang wujud dari kesadaran dari sang guru untuk benar benar membuatnya dalam rangka komitmen dan panggilan moral dari sang guru untuk tetap komitmen membuat RPP walaupun tanpa adanya pengawasan ataupun penilaian. Selama ini ketika guru membuat RPP, yang dominan adalah karena adanya kewajiban memenuhi administrasi sekolah.

Keberhasilan para siswa dalam proses belajar mengajar sangat ditentukan oleh kompetensi profesional yakni kemampuan guru terutama seberapa jauh para guru mampu menguasai materi pelajaran yang diampu. Penguasaan guru terhadap materi pelajaran antara guru yang sudah sertifikasi dan yang belum bisa dikatakan tidak ada perbedaan, walaupun ada itu sangat minim sekali. Kinerja guru yang sudah lolos sertifikasi masih belum memuaskan. Hasil survei yang dilakukan Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI) mengenai dampak sertifikasi profesi guru terhadap kinerja guru juga menunjukkan hal yang sama, bahwa sertifikasi belum bisa meningkatkan kinerja dan profesionalisme guru (<http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/10/07/02424962/kinerja.guru.rendah>). Dari data yang dihimpun di lapangan, apa yang disampaikan oleh Menteri Pendidikan dan hasil survei PGRI tersebut juga terjadi di Kota Yogyakarta. Sehingga tujuan sertifikasi untuk meningkatkan kinerja dan profesionalisme belum menunjukkan hasil yang signifikan di kota Yogyakarta. Guru dituntut untuk memiliki kemampuan untuk menggunakan metode pembelajaran yang bervariasi, memaksimalkan sarana dan prasarana pendidikan yang ada dan melakukan berbagai inovasi dalam pembelajaran. Dengan demikian proses pembelajaran menjadi menarik sehingga para siswa tidak bosan dengan performa guru dalam pembelajaran di kelas.

Berdasarkan penilaian para guru dan kepala sekolah dilokasi dimana

para guru sudah mendapat sertifikat pendidik profesional belum ada peningkatan yang berarti berkaitan keprofesionalan dalam proses belajar mengajar di kelas. Inovasi, metode, improvisasi pembelajaran masih monoton dan konvensional. Kendala yang dihadapi adalah dari dalam diri para guru sendiri, misalnya usia guru yang sudah tua dan mau pensiun, dan kemampuan guru untuk mengembangkan metode dan inovasi pembelajaran, walaupun pihak sekolah sudah mencoba memfasilitasi para guru untuk melakukan terobosan pembelajaran.

## KESIMPULAN

Pelaksanaan kebijakan sertifikasi guru sertifikasi di Kota Yogyakarta menunjukkan performa yang sangat baik. Dari segi proses pelaksanaan berjalan dengan lancar dan bisa dikatakan sukses. Sejak 2006 sampai 2009 tingkat partisipasi guru mengikuti sertifikasi sangat tinggi, tingkat kelulusan peserta sertifikasi guru melalui jalur portofolio SDN di Kota Yogyakarta sejak 2006 sampai dengan 2009 rata-rata mencapai 98,65%. Sebuah capaian angka prosentase yang sangat tinggi sehingga dari segi output kebijakan bisa dikatakan berhasil.

Dari segi dampak (*impact*), kebijakan sertifikasi guru khususnya guru Sekolah Dasar Negeri di Kota Yogyakarta, terjadi perubahan peningkatan performa kinerja profesionalitas guru tetapi belum signifikan. Sertifikasi belum memberikan dorongan yang berarti terhadap perubahan profesionalisme para guru dalam proses belajar mengajar. Yang terjadi pada fase awal ini adalah baru sebatas pada perubahan kesejahteraan yang dalam hal ini adalah peningkatan pendapatan para guru lantaran adanya tambahan 1 kali gaji pokok bagi guru yang sudah tersertifikasi

## DAFTAR PUSTAKA

- Bungin, Burhan. 2000. *Penelitian Kualitatif*: Jakarta, Kencana Media Group.
- Djaali, *Peningkatan Mutu Pendidikan Melalui Program Sertifikasi*, Buletin BSNP Vol. II/No. 2
- Djihad, Hisyam dan Suyanto, 2000, *Pendidikan di Indonesia Memasuki Millenium III*: Yogyakarta, Adi Cita.
- Direktorat Profesi Pendidik Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu

- Pendidik Dan Tenaga Kependidikan, *Pedoman Penetapan peserta sertifikasi tahun* , Departemen Pendidikan Nasional tahun 2007.
- Direktorat Profesi Pendidik Direktorat Jenderal Peningkatan Mutu Pendidik Dan Tenaga Kependidikan. 2007. *Sertifikasi Guru*, Departemen Pendidikan Nasional, hlm. 18
- Edward III, George C, 1980. *Implementing Public Policy*: Washington. Congressional Quartely Press.
- Fasli Jalal. 2007. “Sertifikasi Guru Untuk Mewujudkan Pendidikan Yang Bermutu”, *Makalah disampaikan pada seminar pendidikan yang diselenggarakan oleh PPS Unair*, pada tanggal 28 April di Surabaya
- I Wayan Santyasa. 2009. “Dimensi-Dimensi Teoretis Peningkatan Profesionalisme Guru”,  
<http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/10/07/02424962/kinerja.guru.rendah>
- Hartati, 2010,. *Pelaksanaan Sertifikasi Guru dalam Jabatan 2007*. Jakarta. Lembaga Penelitian SMERU
- Hilferty, Fiona. 2008. “Theorising Teacher Professionalism as An Enacted Discourse of Power”. *Britis Journal of Sociology of Education*
- Lester, James P & Stewart Jr, Joseph. 2000. *Public Policy: An Evolutionary Approach*: Belmont, Wadsworth.
- Leslie G. Vandevoort, Audrey Amrein-Beardsley, David C. Berliner. 2004. *National board certified teachers and their students’ achievement*. Education Policy Analysis Archives, 12 (46). Retrieved [date] from <http://epaa.asu.edu/epaa/v12n46/>.
- Meter, Van D& Van Horn, Carl. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework in Administration and Society*: Beverly Hill, Sage Publication
- Meyer, Robert R& Greenwood, Earnest. 1984. *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*: Jakarta, Rajawali
- Moran, Tschannen Megan. 2009. *Fostering Teacher Professionalism in Schools: The role of Leadership Orientation and Trust*, *Educational Administratif Quarterly*
- Moelong, Lexy J. 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif* : Bandung, Remaja Rosda Karya
- Ripley, Randall B & Franklin, Grace A. 1982. *Bureacracy and Policy Imple-*

mentation: Homewood, Illinois

Sabatier, Paul A & Mazmanian, Daniel S. 1983. *Implementing and Public Policy*: New Jersey, Foresman and Company.

Sugiyono. 2003. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung. Alfabeta

Supeno, Hadi. 1995. *Potret Guru*. Jakarta. Pustaka Sinar Harapan

Supriyadi, Dedi. 2004. *Membangun Bangsa Melalui Pendidikan*: Jakarta: Rosda Karya

Tilaar.H.A.R. 1995. *Pembangunan Pendidikan Nasional 1945-1995*: Jakarta, Grasindo